

BAB. II

KINERJA PEMUNGUTAN PBB DI KABUPATEN SLEMAN

2.1 Pengertian dan Fungsi Pajak

Pengertian pajak menurut Prof.Dr.P.J.A Andiani yang telah diterjemahkan R.Santoso Brotodiharjo,SH dalam buku "*Pengantar Ilmu Hukum Pajak*" (1991:2) yaitu :

"Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan yang tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara yang menyelenggarakan pemerintahan."

Sedangkan pengertian pajak menurut Prof.Dr.Rachmat Soemitro,SH dalam bukunya "*Dasar-dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*"(1990:5) menyatakan :

"Pajak adalah iuran kepada kas negara berdasarkan Undang-Undang (yang dapat disahkan) dengan tidak mendapat jasa timbal balik (kontraprestasi), yang langsung dapat ditunjukan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum."

Dari pengertian-pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri yang melekat pada pengertian pajak adalah :

1. Pajak dipungut berdasarkan Undang-Undang serta aturan pelaksanaannya yang sifatnya dapat dipaksakan.
2. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi

individual oleh pemerintah.

3. Pajak dipungut oleh negara, baik pemerintah pusat maupun pemerintah

daerah.

4. Pajak diperuntukkan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah, yang bila dari pemasukannya masih terdapat surplus, dipergunakan untuk membiayai *public investment*.

5. Pajak dapat pula mempunyai tujuan selain *budgeter*, yaitu mengatur.

Sebagaimana telah diketahui ciri-ciri yang melekat pada pengertian pajak dari berbagai definisi, terlihat adanya dua fungsi pajak yaitu :

- Fungsi Penerimaan (*Budgeteir*)

Pajak berfungsi sebagai sumber dana yang diperuntukkan bagi pembiayaan pengeluaran-pengeluaran pemerintah. Sebagai contoh yaitu dimasukkannya pajak dalam APBN sebagai penerimaan dalam negeri.

- Fungsi Mengatur (*Reguler*)

Pajak berfungsi sebagai alat untuk mengatur/melaksanakan kebijakan di bidang sosial dan ekonomi, sebagai contoh yaitu dikenakan pajak yang lebih tinggi terhadap minuman keras, dapat ditekan.

Demikian pula terhadap barang mewah.

2.2 Pengertian PBB

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994, PBB merupakan pajak yang dikenakan atas bumi dan atau bangunan. Hasil penerimaan pajak ini diarahkan kepada tujuan untuk kepentingan masyarakat di daerah yang bersangkutan. Maka sebagian besar hasil penerimaan pajak ini diserahkan kepada Pemerintah Daerah.

Pada hakekatnya, pembayaran PBB merupakan salah satu sarana perwujudan kegotongroyongan nasional dalam pembiayaan negara dan pembangunan nasional, sehingga dalam pengenaanya harus memperhatikan prinsip kepastian hukum, keadilan dan kesederhanaan serta ditunjang oleh sistem administrasi perpajakan yang memudahkan wajib pajak dalam memenuhi kewajiban pembayaran pajak.

2.2.1 Subjek dan Objek Pajak

2.2.1.1 Subjek Pajak

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Bab.III pasal 4 ayat (1) telah ditetapkan bahwa yang menjadi subjek pajak dalam Pajak Bumi dan Bangunan adalah orang/badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas Bumi, dan atau memperoleh manfaat atas Bumi, dan atau memiliki menguasai dan atau memperoleh manfaat atas Bangunan. Subjek pajak yang dikenakan kewajiban membayar pajak menjadi wajib pajak menurut Undang-Undang ini.

Dalam hal diatas suatu objek pajak belum jelas diketahui wajib pajaknya, Direktorat Jendral Pajak dapat menetapkan Subjek pajak

sebagai wajib pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatas sebagai berikut :

- Subjek pajak memanfaatkan/menggunakan bumi dan atau bangunan milik orang lain.
- Suatu objek pajak yang masih dalam sengketa pemilikan di pengadilan, maka orang atau badan yang memanfaatkan/menggunakan objek pajak tersebut ditetapkan sebagai wajib pajak.
- Subjek pajak dalam waktu yang lama berada di luar wilayah Hukum Objek Pajak, sedang untuk merawat Objek Pajak tersebut dikuasakan kepada orang/ badan, maka orang/badan yang diberi kuasa dapat ditunjuk sebagai wajib pajak. Penunjukan sebagai wajib pajak oleh Direktorat Jendral Pajak bukan merupakan bukti pemilikan hak.

Subjek pajak yang ditetapkan dapat memberikan keterangan secara tertulis kepada Direktorat Jendral Pajak bahwa ia bukan wajib pajak terhadap objek pajak yang dimaksud. Bila keterangan yang diajukan itu disetujui, maka Direktorat Jendral Pajak membatalkan penetapan sebagai wajib pajak dalam jangka waktu satu bulan sejak diterimanya surat keterangan dimaksud. Bila keterangan yang diajukan itu tidak disetujui, maka Direktorat Jendrak Pajak mengeluarkan surat keputusan penolakan dengan disertai alasan-alasannya. Apabila setelah jangka waktu satu bulan sejak tanggal

diterimanya keterangan Direktorat Jendral Pajak tidak memberikan keputusan, maka keterangan yang diajukan itu dianggap disetujui.

2.2.1.2 Objek Pajak

Yang dimaksud menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 Bab.II pasal 2 ayat (1) adalah bumi dan atau bangunan. Pengertian bumi adalah permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada dibawahnya, sedangkan bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam (dilekatkan secara tetap pada tanah dan atau perairan. Yang termasuk dalam pengertian bangunan adalah :

- jalan lingkungan yang terletak dalam suatu kompleks bangunan seperti hotel, pabrik, dan emplasemennya, dan lain-lain yang merupakan satu kesatuan dengan kompleks bangunan tersebut.
- Jalan TOL ;
- Kolam renang ;
- Pagar mewah ;
- Tempat olahraga ;
- Galangan Kapal. Dermaga ;
- Taman mewah ;
- Tempat penampungan/kilang minyak,air dan gas, pipa minyak ;
- Fasilitas lain yang memberikan manfaat.

Semua itu dapat dimasukkan sebagai objek pajak, sebab pada dasarnya semua tanah dan bangunan yang berada di wilayah negara kita ini dapat dimasukkan sebagai objek pajak.

Namun demikian terhadap tanah dan atau bangunan tertentu dapat dikecualikan/tidak dikenai pungutan PBB. Adapun objek pajak yang tidak dikenakan PBB adalah sebagai berikut :

- Digunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum di bidang ibadah, sosial, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan nasional, yang tidak dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan;
- Digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala/ sejenis dengan itu;
- Merupakan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan wisata, taman nasional, tanah penggembalaan yang dikuasai oleh desa, dan tanah negara yang belum dibebani suatu hak;
- Digunakan oleh perwakilan diplomatik, konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik;
- Digunakan oleh badan/perwakilan organisasi internasional yang ditentukan oleh Menteri Keuangan.

2.2.2 Peraturan PBB

2.2.2.1 Pendaftaran PBB

Sebelum dikenai kewajiban PBB atas suatu objek pajak, terlebih dahulu harus ditentukan siapa wajib pajak/subjek pajak yang dikenakan kewajiban membayar pajak. Subjek pajak PBB adalah orang/badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas Bumi, dan atau memperoleh manfaat atas Bumi, dan atau memiliki menguasai, dan atau memperoleh manfaat atas Bangunan. Subjek pajak orang/ badan inilah yang diharuskan mendaftarkan objek pajaknya. Sebagai wajib pajak

orang/ badan, objek pajak yang harus didaftarkan adalah bumi dan atau bangunan. Pengertian bumi adalah permukaan bumi dan tanah bumi yang ada dibawahnya, sedangkan bangunan adalah adalah konstruksi teknik yang ditanam/dilekatkan secara tetap pada tanah dan atau perairan.

Untuk bisa menjadi wajib pajak pertama-pertama harus mengisi suatu formulir/blanko yang disebut Surat Pemberitahuan Objek Pajak (SPOP). Surat Pemberitahuan Objek Pajak adalah surat yang digunakan oleh wajib pajak untuk melaporkan data objek pajak. SPOP dapat diperoleh/diberikan oleh Kantor Pelayanan PBB. SPOP ini diberikan kepada wajib pajak dengan surat pengantar resmi yang harus ditandatangani oleh wajib pajak sebagai bukti penerimaan.

SPOP tersebut oleh orang/badan yang menjadi wajib pajak harus diisi dengan ketentuan sebagai berikut :

- Jelas, maksudnya agar penulisan data yang diminta dalam SPOP dibuat sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan salah tafsir yang dapat merugikan negara maupun wajib pajak itu sendiri.
- Benar, artinya data yang dilaporkan harus sesuai dengan keadaan yang sebenarnya, seperti luas tanah dan / atau bangunan, tahun dan harga perolehan dan seterusnya sesuai dengan kolom-kolom/pertanyaan yang ada pada Surat Pemberitahuan Objek Pajak (SPOP).
- Lengkap, artinya semua kolom dalam SPOP, baik yang menyangkut subjek pajak/wajib pajak maupun data bumi dan atau bangunan harus

diisi sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Diberi tanggal dan ditandatangani oleh pengisi. Jika karena suatu hal wajib pajak dalam melakukan pengisian SPOP menyerahkan kepada orang lain, maka wajib pajak tersebut harus memberi kuasa dengan memberikan surat kuasa dengan dibubuhi materai.

- Tepat Waktu, artinya SPOP yang sudah diisi harus dikembalikan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah tanggal diterimanya SPOP oleh wajib pajak. Pengembalian SPOP oleh wajib pajak dapat diserahkan langsung atau melalui pos tercatat. Wajib pajak yang terlambat mengembalikan SPOP tepat waktu dalam pengembalian, tetapi pengisian SPOP-nya tidak benar akan dikenakan denda administrasi dan kepadanya akan diterbitkan Surat Ketetapan Pajak (SKP).

2.2.2.2 Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang(SPPT)

SPPT adalah surat yang digunakan oleh Direktorat Jendral Pajak untuk memberitahukan besarnya pajak yang terutang kepada wajib pajak. Direktorat Jendral Pajak akan menerbitkan SPPT berdasarkan SPOP yang diterimanya. SPPT diterbitkan atas dasar SPOP, namun untuk membantu wajib pajak SPPT dapat diterbitkan berdasarkan data objek pajak yang telah ada pada Direktorat Jendral Pajak.

2.2.2.3 Surat Ketetapan Pajak (SKT)

Surat Ketetapan Pajak diterbitkan berdasarkan SPOP ketika wajib pajak tidak menyampaikan SPOP pada waktunya, walaupun sudah ditegur secara tertulis juga tidak menyampaikan dalam jangka waktu yang ditentukan dalam Surat Teguran itu. Direktorat Jendral Pajak dapat mengeluarkan Surat Ketetapan Pajak dalam hal sebagai berikut :

1. SPOP tidak disampaikan dalam jangka waktu yang telah ditetapkan dan telah ditegur secara tertulis tidak disampaikan sebagaimana ditentukan dalam surat teguran;
2. Berdasarkan hasil pemeriksaan/keterangan lain ternyata jumlah pajak yang terutang lebih besar dari jumlah pajak yang dihitung berdasarkan SPOP yang disampaikan oleh wajib pajak.

2.2.2.4 Surat Tagihan Pajak (STP)

Dasar penerbitan STP adalah *pertama*, wajib pajak terlambat membayar hutang pajaknya seperti yang tercantum dalam SPPT, yaitu melampaui batas waktu 6 bulan sejak tanggal diterimanya SPPT oleh wajib pajak. *Kedua*, wajib pajak terlambat membayar hutang pajaknya seperti tercantum dalam SKP, yaitu melampaui batas waktu 1 bulan sejak tanggal diterimanya SKP oleh wajib pajak. Besarnya sanksi administrasi berupa denda sebesar 2% untuk jangka waktu paling lama 24 bulan dihitung dari saat jatuh tempo sampai dengan hari pembayaran.

STP harus dilunasi selambat-lambatnya 1 bulan sejak tanggal STP diterima wajib pajak. Alasan STP tidak dapat diajukan keberatan/pengurangan, wajib pajak dapat mengajukan permohonan peninjauan kembali atas STP jika ternyata wajib pajak telah melunasi kewajiban pajaknya. Pajak yang terhutang dalam STP apabila tidak dilunasi setelah jangka waktu yang telah ditentukan, dapat ditagih dengan surat paksa.

2.2.3 Tarif dan Dasar Pengenaan PBB

2.2.3.1 Tarif Pajak

Tarif PBB yang dikenakan atas objek PBB sebesar 0,5% (lima persepuluh persen).

2.2.3.2 Dasar Pengenaan PBB

Dasar pengenaan PBB adalah besarnya Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang ditetapkan setiap tiga tahun oleh Menteri Keuangan, kecuali untuk daerah tertentu ditetapkan setiap tahun sesuai perkembangan daerahnya. Pengertian NJOP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 12 tahun 1983 tentang PBB sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 adalah harga rata-rata yang diperoleh dari transaksi jual beli yang terjadi secara wajar, dan bilamana tidak terdapat transaksi jual beli, NJOP ditentukan melalui perbandingan harga dengan dengan objek lain yang sejenis, atau nilai perolehan baru, atau NJOP pengganti.

2.2.4 Cara Menghitung PBB

Besarnya PBB dihitung dengan rumus :

$$\begin{aligned} \text{PBB} &= \text{tarif pajak} \times \text{NJKP} \\ &= \text{tarif pajak} \times (\% \text{ NJKP} \times (\text{NJOP} - \text{NJOPTKP})) \end{aligned}$$

Dasar perhitungan pajak adalah Nilai Jual Kena Pajak(NJKP) yang ditetapkan serendah-rendahnya 20% dan setinggi-tingginya 100% dari NJOP.

Besarnya persentase NJKP ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2002 tanggal 13 Mei 2002 yang diberlakukan mulaitahun pajak 2002 dengan memperhatikan kondisi ekonomi nasional yaitu :

1. Sebesar 40% (empat puluh persen) dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP);
 - a. Objek Pajak Perkebunan
 - b. Objek pajak Kehutanan
 - c. Objek Pajak Pertambangan
2. Objek pajak lainnya ;
 - a. Sebesar 40% (empat puluh persen) dari NJOP apabila NJOP-nya Rp1000.000.000 (satu miliar) atau lebih.
 - b. Sebesar 20% (dua puluh persen) dari NJOP apabila NJOP-nya kurang dari Rp1000.000.000 (satu miliar rupiah).

Yang dimaksud NJKP (assessment value) adalah nilai jual yang dipergunakan sebagai dasar perhitungan pajak yaitu suatu persentase tertentu dari nilai jual sebenarnya.

Sedangkan Nilai Jual Objek Pajak Tidak Kena Pajak (NJOPTKP) ditetapkan setinggi-tingginya Rp 12000.000,00 (dua belas juta rupiah) untuk setiap wajib pajak. Besarnya NJOPTKP untuk setiap daerah Kabupaten/Kota, ditetapkan oleh Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jendral Pajak atas nama Menteri Keuangan dengan mempertimbangkan pendapat Pemerintah Daerah setempat.

2.2.5 Tata Cara pembayaran PBB

Pajak yang terhutang berdasarkan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang harus dilunasi selambat-lambatnya 6 bulan Sejak tanggal diterimanya Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang oleh wajib pajak.

Pajak yang terhutang yang pada saat jatuh tempo pembayaran telah dibayar atau kurang dibayar, dikenakan denda administrasi sebesar 2 % (dua persen) sebulan yang dihitung dari saat jatuh tempo sampai dengan hari pembayaran untuk jangka waktu paling lama 24 (dua puluh empat) bulan.

Denda administrasi ditambah dengan hutang pajak yang Belum atau kurang dibayar ditagih dengan Surat Tagihan Pajak yang harus dilunasi selambat-lambatnya 1 (satu) bulan sejak tanggal diterimanya Surat Tagihan Pajak oleh wajib pajak. Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang, Surat Ketetapan Pajak, dan Surat Tagihan Pajak merupakan dasar penagihan pajak. Jumlah pajak yang terhutang berdasarkan STP yang tidak dibayar pada waktunya dapat ditagih dengan surat paksa. Menteri Keuangan dapat melimpahkan kewenangan penagihan pajak kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan /atau Bupati /Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II.

2.2.6 Keberatan dan Banding

Apabila wajib pajak keberatan terhadap Surat Pemberitahuan Pajak terhutang (SPPT) dan Surat Ketetapan Pajak (SKP), wajib pajak harus mengajukan surat keberatan kepada Direktorat Jendral Pajak. Keberatan terhadap SPPT dan SKP harus diajukan masing-masing dalam satu surat keberatan tersendiri untuk setiap tahun pajak.

Dalam hal PBB diajukan atas :

1. Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT)
2. Surat Ketetapan Pajak (SKP)

Tata cara keberatan seperti halnya pengajuan keberatan jenis pajak lainnya yang telah diatur dalam Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, sebagai contoh :

- a. Keberatan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia dengan menyatakan alasan secara jelas;
- b. Keberatan harus diajukan dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak tanggal diterimannya SPPT dan atau SKP oleh wajib pajak, kecuali wajib pajak dapat menunjukkan bahwa jika waktu itu tidak dipenuhi karena keadaan diluar kekuasaannya;
- c. Pengajuan keberatan tidak menunda kewajiban membayar pajak.

Wajib pajak yang tidak puas terhadap keputusan keberatan/keputusan Direktorat Jendral Pajak berupa penolakan (Pasal 4 ayat(6) Undang Undang Nomor 12 Tahun 1994) akibat wajib pajak ditunjuk sebagai subjek pajak PBB dapat mengajukan banding kepada pengadilan pajak.

2.2.7 Ketentuan Pidana

Sanksi Pidana diatur sebagai berikut :

1. Barang siapa karena kealpaannya :
 - a. Tidak mengembalikan/menyampaikan Surat Pemberitahuan Objek Pajak kepada Direktorat Jendral Pajak;
 - b. Menyampaikan Surat Pemberitahuan Objek Pajak tetapi isinya tidak benar/tidak lengkap dan atau melampirkan keterangan yang tidak benar.
Sehingga menimbulkan kerugian pada negara, dipidana dengan pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan/denda setinggi-tingginya sebesar 2 (dua) kali pajak yang terutang.
2. Barang siapa dengan sengaja :
 - a. Tidak mengembalikan/menyampaikan Surat Pemberitahuan Objek Pajak kepada Direktorat Jendral Pajak;
 - b. Menyampaikan Surat Pemberitahuan Objek Pajak, tetapi isinya tidak benar/tidak lengkap dan atau melampirkan keterangan yang tidak benar;
 - c. Memperlihatkan surat palsu/dipalsukan/dokumen lain yang palsu/dipalsukan seolah-olah benar;
 - d. Tidak memperlihatkan/tidak menunjukkan surat / dokumen lainnya;
 - e. Tidak menunjukkan data/tidak menyampaikan keterangan yang diperlukan.
3. Terhadap bukan wajib pajak yang melakukan tindakan sebagaimana dimaksud pada angka 2 huruf d dan c, dipidana dengan pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun/denda setinggi-tingginya Rp 2000.000,00

(dua juta rupiah).

Pengertian bukan wajib pajak diatas adalah pejabat yang bertugas dan pekerjaannya berkaitan langsung/ ada hubungannya dengan objek pajak/pihak lainnya. Ancaman pidana pada angka 2 dilipatkan dua apabila seseorang melakukan lagi tindak pidana di bidang perpajakan sebelum lewat 1 (satu) tahun, terhitung sejak selesainya menjalani sebagian/seluruh pidana penjara yang dijatuhkan/sejak dibayarnya denda. Selanjutnya tindak pidana tidak dapat dituntut setelah lampau 10 (sepuluh) tahun sejak berakhirnya tahun pajak yang bersangkutan.

2.2.8 Pembagian hasil Penerimaan PBB

Hasil penerimaan PBB merupakan penerimaan negara yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan imbalan pembagian sekurang-kurangnya 90% (sembilan puluh persen) untuk Pemerintah Daerah Tingkat I sebagai pendapatan daerah yang bersangkutan, sedangkan sisanya 10% merupakan bagian Pemerintah Pusat.

- Bagian 10% Pemerintah Pusat dibagi :

a. 6,5 % dibagi merata keseluruh kabupaten/kota.

b. 3,5 % dibagi sebagai insentif kepada kabupaten/kota yang realisasi penerimaan PBB sektor pedesaan dan perkotaan pada tahun anggaran sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan yang ditetapkan.

- Bagian 90 % Pemerintah Daerah dibagi :

a. 16,20 % Propinsi

b. 64,80 % Kabupaten/Kota

c.9 % Biaya pungut

9 % biaya pungut dibagi untuk Direktorat Jendral Pajak dan Pemerintah Daerah.

2.3 Pengertian Kinerja

Kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis (*strategic planning*) suatu organisasi (Indra Bastian, 2001:329). Secara umum dapat juga dikatakan bahwa kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu.

Pengukuran kinerja, dalam hal ini (Kabupaten Sleman) merupakan organisasi sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud yaitu (Mardiasmo, 2002:121) :

1. Memperbaiki kinerja pemerintah

Ukuran kinerja dimaksudkan untuk membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja yang pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan publik.

2. Ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan.

3. Ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

2.3.1 Tujuan Sistem Pengukuran Kinerja

Secara umum tujuan sistem pengukuran kinerja yaitu

(Mardiasmo,2002:122) :

1. Untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik
2. Untuk mengukur kinerja finansial dan non finansial secara berimbang sehingga dapat ditelusur perkembangan pencapaian strategis.
3. Untuk mengakomodasi pemahaman kepentingan manajer level menengah dan bawah serta memotivasi untuk mencapai *good congruence*.

2.3.2 Manfaat Pengukuran Kinerja

Manfaat pengukuran kinerja yaitu :

1. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen.
2. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan.
3. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja.
4. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman (*reward and punishment*) secara objektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.
5. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi.
6. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
7. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.

8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilaksanakan secara obyektif.

2.3.3 Informasi yang digunakan dalam Pengukuran Kinerja

Informasi yang digunakan dalam pengukuran kinerja ada dua yaitu :

1. Informasi Finansial

Pelaporan laporan kinerja finansial diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat. Penilaian kinerja dilakukan dengan menganalisis varians (selisih /perbedaan) antara kinerja actual dengan yang dianggarkan.

2. Informasi Non Finansial

Dapat dijadikan sebagai tolak ukur lainnya, serta dapat menambah keyakinan terhadap kualitas proses pengendalian manajemen.

Jenis informasi non financial dapat dinyatakan dalam bentuk variable kunci (*key variable*)/ sering dinamakan sebagai *key success factor*, *key result factor/pulse point*. Variabel kunci adalah variable yang mengindikasikan faktor-faktor yang menjadi sebab kesuksesan organisasi. Jika terjadi perubahan yang tidak diinginkan, maka variabel ini harus segera disesuaikan(Mardiasmo,2002:124).

2.3.4 Peranan Indikator Kinerja Dalam Pengukuran Kinerja

Untuk melakukan pengukuran kinerja, variable kunci yang sudah teridentifikasi tersebut kemudian dikembangkan menjadi indikator kinerja untuk unit kerja yang bersangkutan. Untuk dapat diketahui tingkat capaian kinerja, indikator kinerja tersebut kemudian dibandingkan dengan target kinerja/standar kinerja. Tahap terakhir adalah evaluasi kinerja yang hasilnya

berupa *feedback, reward and punishment* kepada manajer pusat pertanggungjawaban.

2.3.5 Pengembangan Indikator Kinerja

Indikator kinerja penting untuk mengetahui apakah suatu aktivitas/program telah dilakukan secara efisien dan efektif. Untuk tiap-tiap unit organisasi berbeda-beda tergantung pada tipe pelayanan yang dihasilkan. Penentuan indikator kinerja perlu mempertimbangkan komponen berikut (Mardiasmo, 2002:125) :

1. Biaya pelayanan (*cost of service*)

Indikator biaya biasanya diukur dalam bentuk biaya unit (*unit cost*),

2. Penggunaan (*utilization*)

Membandingkan antara jumlah pelayanan yang ditawarkan (*supply of service*) dengan permintaan public (*public demand*). Indikator ini harus mempertimbangkan preferensi public sedangkan pengukurannya biasanya berupa volume absolute/ persentase tertentu.

3. Kualitas dan standar pelayanan (*quality and standards*)

Merupakan indikator yang paling sulit diukur karena menyangkut pertimbangan yang sifatnya subjektif.

4. Cakupan pelayanan (*coverage*)

Perlu dipertimbangkan apabila terdapat kebijakan/peraturan perundangan yang mensyaratkan untuk memberikan pelayanan dengan tingkat pelayanan minimal yang telah ditetapkan.

5. Kepuasan (*satisfaction*)

2.3.6 Indikator Kinerja dan Pengukuran Value For Money

Value for money merupakan inti pengukuran kinerja pada organisasi pemerintah. Kinerja pemerintah tidak dapat dinilai dari sisi output yang dihasilkan saja, akan tetapi harus mempertimbangkan input, output, dan outcome secara bersama-sama. Bahkan untuk beberapa hal perlu ditambahkan pengukuran distribusi dan cakupan layanan (*equity and service coverage*) (Mardiasmo, 2002:127). Permasalahan yang sering dihadapi oleh pemerintah dalam melakukan pengukuran kinerja adalah sulitnya mengukur output, karena output yang dihasilkan tidak selalu berupa output yang berwujud, akan tetapi lebih banyak berupa intangible output. Oleh karena itu untuk dapat mengukur kinerja pemerintah perlu diketahui indikator-indikator kinerja sebagai dasar penilaian kinerja.

2.3.7 Peran Indikator Kinerja Bagi Pemerintah

Peran indikator kinerja bagi pemerintah adalah :

1. Membantu memperjelas tujuan organisasi
2. Mengevaluasi target akhir (*final outcome*) yang dihasilkan
3. Sebagai masukan untuk menentukan skema insentif manajerial
4. Memungkinkan bagi pemakai jasa pelayanan pemerintah untuk melakukan pilihan
5. Menunjukkan standar kinerja
6. Menunjukkan Efektivitas

7. Membantu menunjukkan aktivitas yang memiliki efektivitas biaya yang **paling baik untuk mencapai target sasaran**
8. Menunjukkan wilayah, bagian/proses yang masih potensial untuk **dilakukan penghematan biaya.**

Permasalahan teknis yang dihadapi pada saat pengukuran ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (*value for money*) organisasi adalah bagaimana membandingkan input dengan output untuk menghasilkan ukuran efisiensi yang memuaskan jika output yang dihasilkan tidak dapat dinilai dengan harga pasar. Solusi atas masalah tersebut adalah dengan cara membandingkan input financial (biaya) dengan output non financial.

2.3.8 Pengukuran Value For Money

Kriteria pokok yang mendasari pelaksanaan manajemen public dewasa ini adalah ekonomi, efisiensi, efektivitas, transparansi dan akuntabilitas public. Tujuan yang dikehendaki oleh masyarakat mencakup pertanggungjawaban mengenai pelaksanaan *value for money*, yaitu : ekonomis (hemat cermat) dalam pengadaan dan alokasi sumberdaya, efisien (berdayaguna) dalam penggunaan sumberdaya dalam arti penggunaanya diminimalkan dan hasilnya dimaksimalkan (*maximizing benefits and minimizing costs*), serta efektif (berhasil guna) dalam arti mencapai tujuan dan sasaran.

Langkah-langkah pengukuran Value for Money(Mardiasmo,2002:133-135):

a. Pengukuran Ekonomi

Ekonomi merupakan ukuran relatif. Dalam pengukuran ekonomi hanya mempertimbangkan masukan yang dipergunakan.

b. Pengukuran Efisiensi

Efisiensi merupakan hal penting dari ketiga pokok bahasan *value for money*. Efisiensi diukur dengan rasio antara output dengan input. Semakin besar output dibandingkan input, maka semakin tinggi tingkat efisiensi suatu organisasi.

Dalam pengukuran kinerja *value for money* , efisiensi dapat dibagi menjadi dua :

- Efisiensi Alokasi, terkait dengan kemampuan untuk mendayagunakan sumberdaya input pada tingkat kapasitas optimal.
- Efisiensi Teknis / Manajerial, terkait dengan kemampuan mendayagunakan sumberdaya input pada tingkat output tertentu.

c. Pengukuran Efektivitas

Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuan, maka organisasi tersebut dikatakan telah berjalan dengan efektif.

d. Pengukuran Outcome

Outcome adalah dampak suatu program/kegiatan terhadap masyarakat.

Outcome lebih tinggi nilainya daripada output, karena output hanya

mengukur dampaknya terhadap masyarakat, sedangkan outcome mengukur kualitas output dan dampak yang dihasilkan (Smith, 1996).

Pengukuran outcome memiliki dua peran, yaitu peran *retrospektif* dan *prospektif*. Peran *retrospektif* terkait dengan penilaian kinerja masa lalu, sedangkan peran *prospektif* terkait dengan perencanaan kinerja di masa yang akan datang.

2.3.9 Pengembangan Indikator Value For Money

Peranan indikator kinerja adalah untuk menyediakan informasi sebagai pertimbangan untuk pembuatan keputusan.

Indikator *value for money* dibagi menjadi dua bagian :

- Indikator alokasi biaya (ekonomi dan efisiensi)
- Indikator kualitas pelayanan (efektivitas)

Indikator kinerja harus dapat dimanfaatkan oleh pihak internal maupun Eksternal.

Pihak internal dapat menggunakannya dalam rangka meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan serta efisiensi biaya. Dengan kata lain indikator kinerja berperan untuk menunjukkan, memberi indikasi/memfokuskan perhatian pada bidang yang relevan dilakukan tindakan perbaikan.

Pihak eksternal dapat menggunakan indikator kinerja sebagai control dan sekaligus sebagai informasi dalam rangka mengukur tingkat akuntabilitas public. Indikator kinerja akan membantu para manajer public

untuk memonitor pencapaian program dan mengidentifikasi masalah yang penting.

Selain itu, indikator kinerja yang akan membantu pemerintah dalam proses pengambilan keputusan anggaran dan dalam mengawasi kinerja anggaran.

Tiga Pokok Bahasan dalam Indikator Value for Money

Pengembangan indikator kinerja sebaiknya memusatkan perhatian pada pertanyaan mengenai ekonomi, efisiensi, efektivitas program dan kegiatan.

Ekonomi adalah hubungan antara pasar dan masukan (*cost of input*). Dengan kata lain, ekonomi adalah praktik pembelian barang dan jasa input dengan tingkat kualitas tertentu pada harga terbaik yang dimungkinkan (*spending less*). Pengertian ekonomi (hemat/tepat guna) sering disebut kehematan yang mencakup juga pengelolaan secara hati-hati, cermat (*prudence*), tidak ada pemborosan. Suatu kegiatan operasional dikatakan ekonomis bila dapat menghilangkan/mengurangkan biaya yang tidak perlu. Terjadinya peningkatan biaya mestinya terkait dengan peningkatan manfaat yang lebih besar.

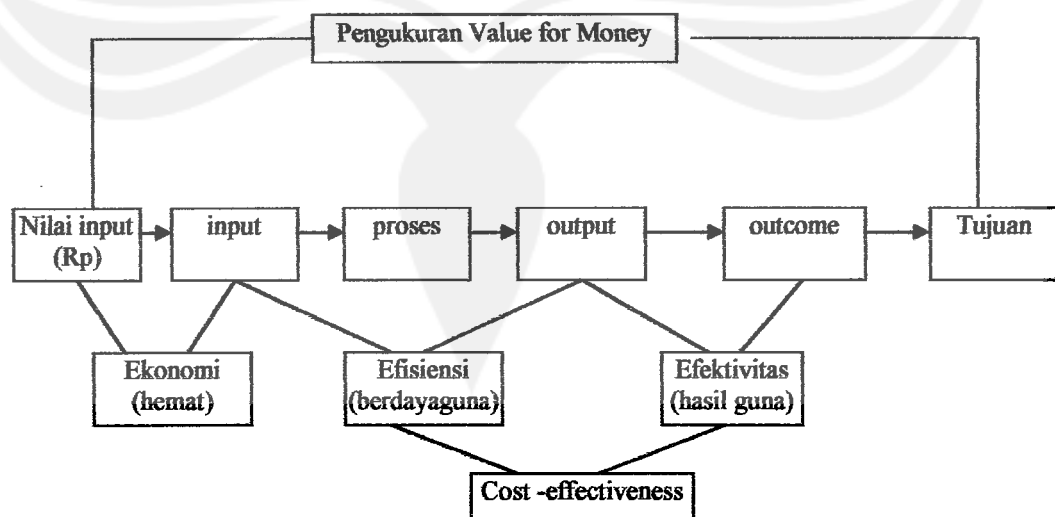
Pengertian efisiensi berhubungan erat dengan konsep produktivitas. Pengukuran efisiensi dilakukan dengan menggunakan perbandingan antara output yang dihasilkan terhadap input yang digunakan (*cost of output*). Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk/hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan

penggunaan sumberdaya dan dana yang serendah-rendahnya (*spending well*)

Pengertian efektivitas pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan/target kebijakan (hasil guna). Efektivitas merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan/sasaran yang harus dicapai. Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*) (Mardiasmo, 2002:132).

Dari uraian diatas, terlihat bahwa ketiga pokok bahasan dalam *value for money* sangat terkait satu dengan yang lainnya. Ekonomi membahas mengenai masukan (*input*), efisiensi membahas mengenai masukan (*input*) dan keluaran (*output*), efektivitas membahas mengenai keluaran (*output*) dan dampak (*outcome*). Hubungan ini dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar.1 Pengukuran Value for Money



Berdasarkan penjelasan diatas dengan melihat kondisi geografis serta kondisi objektif pola dan system pemerintahan di Indonesia saat ini, dalam pelaksanaan pengelolaan PBB sudah saatnya memperhatikan efektivitas dan efisiensi, sehingga setiap rupiah yang dikeluarkan untuk pemungutan PBB benar-benar mencapai tujuan yang diharapkan.

Kinerja pemungutan PBB dipengaruhi oleh faktor internal yang terdiri dari kekuatan dan kelemahan di satu sisi, berhadapan dengan faktor eksternal berupa peluang dan ancaman di sisi lain. Oleh karena itu untuk mengetahui kinerja pemungutan PBB di Kabupaten Sleman dilakukan dengan analisis SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities & Threats*).

2.4 Analisis SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities & Threats*)

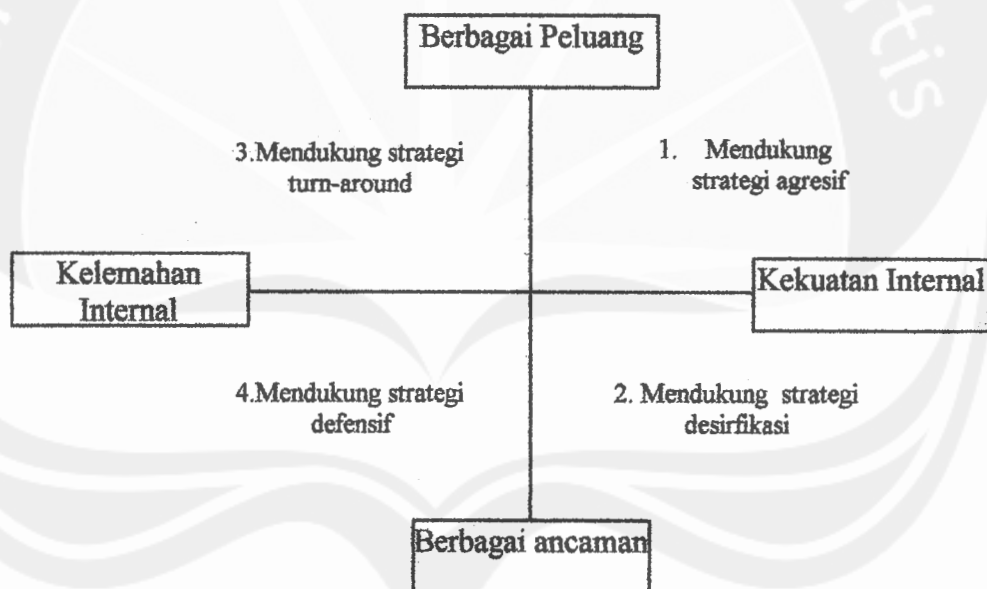
Analisis SWOT adalah identifikasi berbagai faktor secara sistematis untuk merumuskan strategi perusahaan. Analisis ini didasarkan pada logika yang dapat memaksimalkan kekuatan (*strengths*) dan peluang (*opportunities*), namun secara bersamaan dapat meminimalkan kelemahan (*weaknesses*) dan ancaman (*threats*) (Rangkuti, 2004:18).

Proses pengambilan keputusan strategis selalu berkaitan dengan pengembangan misi, tujuan, strategi dan kebijakan perusahaan. Dengan demikian perencana strategis (*strategic planner*) harus menganalisis faktor-faktor strategis perusahaan (kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman) dalam kondisi yang ada saat ini. Hal ini disebut dengan Analisis Situasi. Model yang paling populer untuk analisis ini adalah analisis SWOT.

2.4.1 Cara Membuat Analisis SWOT

Penelitian menunjukkan bahwa kinerja perusahaan dapat ditentukan oleh kombinasi faktor internal dan eksternal. Kedua faktor tersebut harus dipertimbangkan dalam analisis SWOT. Analisis SWOT membandingkan antara faktor eksternal peluang (*opportunities*) dan ancaman (*threats*) dengan faktor internal kekuatan (*strengths*) dan kelemahan (*weaknesses*).

Gambar 2. Analisis SWOT



Kuadran 1 : Ini merupakan situasi yang sangat menguntungkan. Perusahaan tersebut memiliki peluang dan kekuatan sehingga dapat memanfaatkan peluang yang ada. Strategi yang harus ditetapkan dalam kondisi ini adalah mendukung kebijakan pertumbuhan yang agresif (*Growth oriented strategy*).

Kuadran 2 : Meskipun menghadapi berbagai ancaman, perusahaan ini masih memiliki kekuatan dari segi internal. Strategi yang harus diterapkan adalah menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang jangka panjang dengan cara strategi diversifikasi (produk/pasar).

Kuadran 3 : Perusahaan menghadapi peluang pasar yang sangat besar tetapi di lain pihak, ia menghadapi beberapa kendala kelemahan internal. Fokus strategi perusahaan ini adalah meminimalkan masalah-masalah internal perusahaan sehingga dapat merebut peluang pasar yang lebih baik.

Kuadran 4: Ini merupakan situasi yang sangat tidak menguntungkan, perusahaan tersebut menghadapi berbagai ancaman dan kelemahan internal.

2.4.2 Matrik SWOT

Alat yang dipakai untuk menyusun faktor-faktor strategis perusahaan adalah matrik SWOT. Matrik ini dapat menggambarkan secara jelas bagaimana peluang dan ancaman eksternal yang dihadapi perusahaan dapat disesuaikan dengan kekuatan dan kelemahan yang dimilikinya. Matrik ini dapat menghasilkan empat set alternative strategis.

Tabel 1. MATRIK SWOT

| IFAS EFAS | STRENGTHS(S) Tentukan 5-10 faktor-faktor kekuatan internal | WEAKNESSES(W) Tentukan 5-10 faktor-faktor kelemahan internal |
|---|---|---|
| OPPORTUNITIES(O) Tentukan 5-10 faktor-faktor peluang eksternal | STRATEGI SO Ciptakan strategi yang menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang | STRATEGI WO Ciptakan strategi yang meminimalkan kelemahan untuk memanfaatkan peluang |
| TREATHS (T) Tentukan 5-10 faktor-faktor ancaman internal | STRATEGI ST Ciptakan strategi yang menggunakan kekuatan untuk mengatasi ancaman | STRATEGI WT Ciptakan strategi yang meminimalkan kelemahan dan menghindari ancaman |

a. Strategi SO

Strategi ini dibuat berdasarkan jalan pikiran perusahaan yaitu dengan memanfaatkan kekuatan untuk merebut dan memanfaatkan peluang sebesar-besarnya.

b. Strategi ST

Ini adalah strategi dalam menggunakan kekuatan yang dimiliki perusahaan untuk mengatasi ancaman.

c. Strategi WO

Strategi ini ditetapkan berdasarkan pemanfaatan peluang yang ada dengan cara meminimalkan kelemahan yang ada.

d. Strategi WT

Strategi ini didasarkan pada kegiatan yang bersifat defensive dan berusaha meminimalkan kelemahan yang ada.